

Η συνταγματική αναθεώρηση και το Ελεγκτικό Συνέδριο

Της κ. **Αλεξάνδρας ΚΟΚΚΙΔΟΥ**
Λέκτ. Παντείου Πανεπ. Κ.Π.Σ., Δικηγόρου

Συνέχεια εκ προηγουμένου τεύχους

IV. Η αναθεώρηση του στοιχείου στ' της παραγράφου 1. Η εξάρτηση της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε διαφορές από τον έλεγχο των λογαριασμών από το εισαγόμενο μικτό σύστημα προληπτικού - κατασταλτικού ελέγχου.

1. Είναι σαφές από τα ανωτέρω, ότι ως συνέπεια της περιστολής του ελέγχου με τη δημιουργία συστήματος, που συνδέει τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών με τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών, ακολουθεί η περιστολή της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφορικά με τις διαφορές, που απορρέουν από τον έλεγχο αυτό. Σύμφωνα με το εδάφιο στ' του αναθεωρημένου άρθρου, το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αρμόδιο να εκδικάζει διαφορές «σχετικές με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'». Με τη φράση αυτή ο αναθεωρητικός νομοθέτης απονέμει αρμοδιότητα στο Ελεγκτικό Συνέδριο η οποία εξαρτάται από την υπαγωγή του Ο.Τ.Α. ή του νομικού προσώπου στον προληπτικό έλεγχο, αφού το εδάφιο γ' στο οποίο παραπέμπει, παραπέμπει και αυτό με τη σειρά του στο εδάφιο α'. Συνεπώς, εάν διαφορά από τον έλεγχο των λογαριασμών αφορά σε Ο.Τ.Α. ή νομικό πρόσωπο, το οποίο έχει υπαχθεί, με νόμο προ της αναθεώρησης στον κατασταλτικό έλεγχο αλλά όχι στον προληπτικό, το Ελεγκτικό Συνέδριο δε μπορεί να επιληφθεί, καθ' όσον η αρμοδιότητά του δεν υφίσταται πλέον. Καταργείται με τον τρόπο αυτό ένα μεγάλο μέρος της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τίθενται και ζητήματα ελλείψεως δικαστικής προστασίας, καθώς οι καταλογιστικές πράξεις, που ενδεχομένως θα εκδοθούν μετά από έλεγχο λογαριασμού υπολόγων νομικών προσώπων ή Ο.Τ.Α.¹⁸ που δεν θα έχουν υπαχθεί στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών, θα μπορούν να προσβληθούν μόνο κατά το στάδιο της εκτελέσεως, με αμφίβολο το πλήρες ή μη της δικαστικής προστασίας.

¹⁸ Οι Δήμοι Αθηναίων, Πειραιώς, Θεσσαλονίκης (Π.Δ. 172/1997, ΦΕΚ Α' 46), Περιστερίου και Ηλιουπόλεως (Π.Δ. 133/20021, ΦΕΚ Α' 118).

2. Περαιτέρω, σε ότι αφορά την αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να εκδικάζει διαφορές αναφορικά με την ευθύνη των πολιτικών και στρατιωτικών υπαλλήλων, για πρόκληση ζημίας από δόλο ή αμέλεια, θα πρέπει να σημειωθεί, ότι στο αναθεωρηθέν άρθρο 98 προστέθηκε, ότι η ευθύνη αυτή αφορά όχι μόνο στους υπαλλήλους του Δημοσίου και των Ο.Τ.Α., αλλά και εκείνους των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Η προσθήκη αυτή αποτελεί διόρθωση μίας απλής νομοτεχνικής παραδρομής, καθ' όσον και το προϊσχύσαν άρθρο 98 τα υπονοούσε στην απαρίθμησή του, άποψη η οποία στηρίζεται από το λογικό επιχείρημα, ότι αυτά αναφέρονται στο τέλος της διατάξεως. Πράγματι, στο τέλος της διατάξεως ομιλούσε περί ζημίας, που προξενήθηκε στο Κράτος ή στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως ή στα νομικά πρόσωπα, ενώ προηγουμένως είχε ορίσει, ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αρμόδιο να εκδικάζει υποθέσεις που αφορούν στην ευθύνη δημόσιων υπαλλήλων και υπαλλήλων Ο.Τ.Α., παραλείποντας να αναφερθεί στους υπαλλήλους νομικών προσώπων.

3. Αυτό όμως που θα πρέπει να σημειωθεί αναφορικά με το εδάφιο αυτό είναι, ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης, διορθώνοντας την εκ παραδρομής ατέλεια του αναθεωρουμένου εδαφίου, προσέθεσε μόνο τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Είναι πράγματι αξιοπερίεργη η απόκλιση αυτή από το όλο πνεύμα που διαρρέει το εγχείρημα της αναδιάρθρωσης του άρθρου 98, καθ' όσον ευθύνη από ζημία προξενηθείσα από δόλο ή βαρεία αμέλεια νοείται και για εκείνα τα νομικά πρόσωπα, που χωρίς να έχουν νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου, είναι κατ' ουσίαν δημόσια. Η ίδια σκοπιμότητα, το ίδιο ακριβώς σκεπτικό, οδήγησε τον αναθεωρητικό νομοθέτη προηγουμένως να διευρύνει τον έλεγχο και σε αυτά. Αντ' αυτού στο εδάφιο στ' παραμένει προσηλωμένο στη δογματική διαίρεση με βάση το οργανικό κριτήριο της εξωτερικής μορφής και καταλείπει μεγάλο μέρος δημόσιας ευθύνης από ζημιόγONO ενέργεια πλήρως ακάλυπτη.

4. Κατά τα λοιπά, δεν σημειώνεται μεταβολή των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Παραμένει η εκδίκαση διαφορών εξ απονομής συντάξεων χωρίς να υπάρξει κανενός είδους μεταβολή.

V. Η απάλειψη της ερμηνευτικής δήλωσης του άρθρου 88.

1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο διατηρούσε, μέχρι την πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος, ένα ιδιόμορφο καθεστώς σε ότι αφορά στην προέλευση των Δικαστικών Λειτουργιών που το στελέχωναν. Το ιδιόμορφο αυτό καθεστώς ερειδόταν στην ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 88 του προ της αναθεωρήσεως ισχύσαντος Συντάγματος, η οποία όριζε, ότι: «Κατά την αληθή δήλωση του άρθρου 88 επιτρέπεται ο διορισμός εις θέσεις Παρέδρων και Συμβούλων του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τα διά του νόμου οριζόμενα». Η ερμηνευτική αυτή δήλωση θέσπιζε ρητή εξαίρεση στον κανόνα της παραγράφου 6 του ίδιου άρθρου, ότι δεν είναι επιτρεπτή η μετάταξη Δικαστικών Λειτουργιών.

2. Μέχρι το έτος 1982, εισαγωγικός βαθμός στη δικαστική ιεραρχία του Δικαστηρίου ήταν αυτός του Παρέδρου. Πάρεδροι του Ελεγκτικού Συνεδρίου μπορούσαν να γίνουν Δικαστικοί Λειτουργοί της Πολιτικής ή της Διοικητικής Δικαιοσύνης, οι οποίοι μετατάσσονταν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, αλλά και υπάλληλοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή του Υπουργείου Οικονομικών. Δυνατή ήταν επίσης η μετάταξη Δικαστικών Λειτουργιών της Πολιτικής ή Διοικητικής Δικαιοσύνης και στο βαθμό του Συμβούλου.

3. Για πρώτη φορά το 1982¹⁹, θεσπίστηκε ως εισαγωγικός βαθμός αυτός του Εισηγητή, σε μία προσπάθεια να εξασφαλιστεί η δυνατότητα διαρκούς τροφοδοτήσεως του Σώ-

ματος με νέους Δικαστικούς Λειτουργούς, κοινής νομικής παιδείας και ομοιογενούς προέλευσης. Οι πρώτοι Εισηγητές του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ήδη σήμερα Πάρεδροι του Δικαστηρίου, προήλθαν από την νεοιδρυθείσα τότε Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης. Μετά το έτος 1993²⁰ καταργήθηκε εντελώς η δυνατότητα διορισμού στο βαθμό του Παρέδρου των υπαλλήλων διαφόρων υπηρεσιών.

4. Με την ίδρυση της Εθνικής Σχολής Δικαστών²¹, επαναλήφθηκε, μετά την κατάργηση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, η προσπάθεια δημιουργίας μίας διαρκούς διαδικασίας τροφοδότησης του Δικαστηρίου από νέους δικαστικούς λειτουργούς. Ωστόσο, λόγω της ύπαρξης, στο άρθρο 88 του προϊσχύσαντος Συντάγματος ερμηνευτικής δήλωσης, παρέμενε σε ισχύ και το προηγούμενο καθεστώς.

5. Είχε παλαιότερα υποστηριχθεί η άποψη, ότι, λόγω της ιδιομορφίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο Συνταγματικός Νομοθέτης είχε αποδεχθεί μία εξαίρεση, τον απ' ευθείας διορισμό σε θέσεις Παρέδρων και Συμβούλων²². Η εξαίρεση όμως αυτή δεν είχε πλέον λόγο υπάρξεως μετά τη δημιουργία της Εθνικής Σχολής Δικαστών, η οποία αποτελεί σταθερή διαδικασία παραγωγής Δικαστικών Λειτουργών, μεταξύ των άλλων δικαστηρίων και για το Ελεγκτικό Συνέδριο²³. Ορθή για το λόγο αυτό θα πρέπει να κριθεί η κατάργησή της, η οποία συμβάλλει στην προσαρμογή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη σύγχρονη πραγματικότητα, όπου οι Δικαστικοί Λειτουργοί θα πρέπει να επιλέγονται μετά από διαγωνισμό και να εκπαιδεύονται σε γνωστικά αντικείμενα γενικής και ειδικής νομικής παιδείας καθώς και άλλα συναφή. Επομένως, δε νοείται η μεταλλαγή υπαλλήλων σε δικαστές με παράκαμψη αυτών των διαδικασιών, αλλά ούτε και η μετάταξη Δικαστών από άλλους δικαιοδοτικούς κλάδους, εν όψει ιδιαίτερα του γεγονότος, ότι η θέση του συγκεκριμένου Δικαστηρίου εκτός της δικαιοδοτικής πυραμίδας τόσο της Πολιτικής, όσο και της Διοικητικής Δικαιοσύνης, δεν δικαιολογεί τη μετάταξη αυτή.

VI. Η συνταγματική κατοχύρωση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και η έμμεση περιστολή της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

1. Με την αναθεώρηση προστέθηκε άρθρο 100 Α' στο Σύνταγμα, το οποίο μεταξύ άλλων, ορίζει: «...Στην αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ανήκουν ιδίως η δικαστική υποστήριξη και εκπροσώπηση του Δημοσίου και η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου ή ο συμβιβασμός σε διαφορές με αυτό...». Η διάταξη αυτή θα μπορούσε να θεωρηθεί, ότι απλώς κατοχυρώνει μία αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, προσδίδοντάς της συνταγματική περιωπή. Πλην όμως, το όλο ζήτημα δεν είναι τόσο απλό, όχι μόνο διότι δημιουργεί εύλογη απορία η μέριμνα του Συνταγματικού Νομοθέτη να διασφαλίσει με συνταγματική κατοχύρωση μία εκ των πολλών αρμοδιοτή-

19. Με το Ν.1256/1982 (ΦΕΚ Α' 65), άρθρ. 9 και 3.

20. Με το Ν.2172/1993 (ΦΕΚ Α' 207).

21. Με το Ν.2236/1994 (ΦΕΚ Α' 146). Η Εθνική Σχολή Δικαστών (Ε.Σ.Δι.) είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Σκοπός της είναι η επιλογή, εκπαίδευση και κατάρτιση των υποψήφιων δικαστικών λειτουργών της Πολιτικής και Διοικητικής Δικαιοσύνης, του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Έδρα της Σχολής είναι η Θεσσαλονίκη.

22. Βλ. Ν. Θέμελι: Η ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 88 του Συντάγματος. Αρχείο Νομολογίας, 1986, σελ. 449 επ.

23. Βλ. Ν. Μπλιώνη: Η συνταγματική αναθεώρηση και το Ελεγκτικό Συνέδριο. ΤοΣ (1998), 923 επ.

των του Νομικού Συμβουλίου, όσο διότι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει αμφισβητήσει την αρμοδιότητα αυτή κατά το παρελθόν. Πράγματι, σύμφωνα με τα Πρακτικά της 10ης Γενικής Συνεδριάσεως της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 2/3/1994 (Θέμα Β') το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν δεσμεύεται από τα Πρακτικά Συμβιβασμού του Νομικού Συμβουλίου κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών, διότι ο τελευταίος κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 98 παρ. 1 στοιχ. δ'. Συνεπώς, ακόμη και διάταξη νόμου, που θα όριζε το αντίθετο, θα προσέκρουε στην άνω συνταγματική επιταγή.

2. Με την εισαγωγή όμως του άρθρου 100 Α' η κατάσταση διαφοροποιείται²⁴. Η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου και ο συμβιβασμός σε διαφορές με αυτό ανήκουν πλέον ευθέως στις αρμοδιότητες του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Εισάγεται ρητή συνταγματική εξαίρεση και δεν νοείται πλέον προληπτικός έλεγχος επί της νομιμότητας μίας τέτοιας απόφασης.

VII. Συμπεράσματα.

1. Ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των δαπανών περιστέλλεται, υπό την έννοια, ότι αφίεται στη διακριτική ευχέρεια του Νομοθέτη να αποφασίσει εάν επιθυμεί να υπαγάγει σε αυτόν τους Ο.Τ.Α. και άλλα νομικά πρόσωπα. Βεβαίως, η διακριτική αυτή ευχέρεια αυξάνεται μετά την αναθεώρηση, καθ' όσον ο Νομοθέτης μπορεί πλέον να υπαγάγει στον προληπτικό έλεγχο νομικά πρόσωπα όχι μόνο δημοσίου, αλλά και ιδιωτικού δικαίου. Αυτό όμως δεν συνιστά διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως εσφαλμένα υπολαμβάνει η πλειοψηφία της Αναθεωρητικής Βουλής²⁵, αλλά απλώς διεύρυνση της συνταγματικά ανεκτής παντοδυναμίας του Νομοθέτη.

2. Η συζήτηση του θέματος αποκτά ξεχωριστό ενδιαφέρον εάν συμπεριλάβει την από παλιά υπάρχουσα διαμάχη για το επιτρεπτό ή μη του παρεμπόδιτος ελέγχου νομιμότητας των διοικητικών πράξεων κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών²⁶. Η άποψη, ότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο πρέπει να είναι περιορισμένος και να μην πλήττει το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων που προηγούνται της γενεσιουργού της δαπάνης πράξεως²⁷, εκφεύγει πλέον της αμφισβήτησεως για ορισμένες κατηγορίες πράξεων, αυτές του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, που αναγνωρίζουν απαιτήσεις ή προβαίνουν σε συμβιβασμό.

3. Καθιερώνεται, με τον τρόπο αυτό, μία κατηγορία πράξεων εκτός ελέγχου. Με δεδομένη την προϊστορία της ρυθμίσεως, ότι δηλαδή το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν επέτρεψε τις εκταμιεύσεις αυτές για λόγους νομιμότητας, η λογική που την επέβαλε είναι συζητήσιμη. Περαιτέρω όμως, άξιον απορίας είναι το κριτήριο που επιτρέπει την εξαίρεσή τους. Δυσ-

24. Βλ. Πρακτικά των συζητήσεων στην Ολομέλεια της Βουλής, σελ. 66, όπου αναφέρονται τα εξής: «Στο άρθρο 100 α προβλέπεται ένα σύντομο επιγραμματικό πλαίσιο για το δεσμό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Θέλω όμως να σας το εξηγήσω αυτό γιατί έχει μία πρακτική σημασία η διάταξη αυτή... Το προτείνει το ίδιο το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και η πρακτική ανάγκη από το νόμο αυτή η αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Όμως το Ελεγκτικό Συνέδριο την αμφισβητεί. Θεωρεί ότι είναι δική του αρμοδιότητα...».

25. Βλ. Πρακτικά των συζητήσεων στην Ολομέλεια της Βουλής, σελ. 231, ό.π..

26. Βλ. για το ζήτημα αυτό Ν. Μπλιώνη: Η νομολογιακή διαπραγμάτευση του παρεμπόδιτος ελέγχου των διοικητικών πράξεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο. ΔιΔικ (1992), σελ. 249 επ.

27. Βλ. ΣτΕ (Ολομ.) 2909/1986. ΕΛΛΔνη (1986), σελ. 1512 επ.

διάκριτος ο δικαιολογητικός λόγος που επιτρέπει στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους να εκταμείνει δημόσιο χρήμα χωρίς να ελέγχεται, όταν μάλιστα δεν τίθενται άλλες δικλείδες ασφαλείας.

4. Ο κατασταλτικός έλεγχος περιορίζεται, επίσης, στο μέτρο που συνδέεται ρητά με τον προληπτικό. Αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή με διαφορετική ερμηνεία του εδαφίου α' από το εδάφιο γ' της παραγράφου του άρθρου 98, ώστε να προκύψει, ότι είναι δυνατός ο κατασταλτικός έλεγχος Ο.Τ.Α. και νομικών προσώπων που δεν έχουν υπαχθεί στον προληπτικό έλεγχο, αφ' ενός έρχεται σε ευθεία αντίθεση με την καταγεγραμμένη στα Πρακτικά συζητήσεων της Επιτροπής Αναθεώρησης και της Ολομέλειας της Βουλής, αφ' ετέρου αντίκειται στους γνωστούς ερμηνευτικούς κανόνες της νομικής επιστήμης²⁸.

5. Εξ αιτίας της παραπομπής του εδαφίου στ' στο εδάφιο γ' και μέσω αυτού στο εδάφιο α' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, συμπαρασύρεται σε περιστολή και η δικαιοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο πλέον δεν μπορεί να δικάζει διαφορές σχετικές με τον έλεγχο των λογαριασμών Ο.Τ.Α. ή άλλων νομικών προσώπων, αν αυτά δεν έχουν υπαχθεί στον προληπτικό έλεγχο.

6. Καμμία μνεία δεν έγινε στο αναθεωρηθέν άρθρο 98 για την αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να συνεργάζεται με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, τουλάχιστον για τη διεξαγωγή κοινών ελέγχων σε ότι αφορά στις κοινοτικές επιχορηγήσεις. Η παράλειψη είναι σημαντική²⁹.

7. Στην ορθή πάντως κατεύθυνση κινήθηκε ο Συνταγματικός Νομοθέτης όσον αφορά στην κατάργηση της ερμηνευτικής δηλώσεως του άρθρου 88 του Συντάγματος, προκειμένου να επιτευχθεί ομοιογένεια στους κόλπους του Δικαστηρίου και συνακόλουθα, ενότητα στη νομολογία του, καθώς επίσης και όσον αφορά στην κατοχύρωση της αρμοδιότητάς του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφορικά με τον έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας.

8. Η αναθεώρηση του άρθρου 98 του Συντάγματος και των άρθρων, που σχετίζονται με αυτό οδηγεί, σύμφωνα με όσα αναλυτικά εκτέθηκαν ανωτέρω, στην περιστολή των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είτε υπέρ του Νομοθέτη, είτε υπέρ του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Η λογική αυτή δεν βοηθά στην κατεύθυνση επιτεύξεως σημαντικής προόδου στην πορεία της χώρας μας προς την ομοσπονδίωση, αφού, δεν πρέπει να λησμονείται, η διαφάνεια στα δημοσιονομικά και οι διοικητικός προγραμματισμός που ερείδεται πρωτίστως στην υγιή οικονομική πορεία ενός Κράτους δεν μπορεί να διασφαλιστεί όταν ανατίθεται στον ελεγχόμενο να θέσει εαυτόν στην διάθεση του ελεγχοντος προκειμένου να ελεγχθεί. Καταλυτικό ρόλο προς την κατεύθυνση αυτή μπορούσε και θα έπρεπε να διαδραματίσει το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο είναι και ως εκ της θεσμικής του αποστολής το μόνο αρμόδιο και κατάλληλο να οδηγήσει τις δημοσιονομικές εξελίξεις με διαφάνεια στη σύγχρονη δημοκρατία³⁰.

28. Βλ. Δ. Τσάτσου: *Συνταγματικό Δίκαιο. Τόμος Α', Θεωρητικό Θεμέλιο*, Έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1985, σελ. 163 επ.

29. Βλ. Θ. Παναγόπουλου: *Το Ελεγκτικό Συνέδριο και η προσεχής συνταγματική αναθεώρηση. Στον τόμο: Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους δεσμούς*. Έκδ. Εθνικού Τυπογραφείου, Αθήνα 1998.

30. Βλ. Κ. Ρίζου: *Διαφάνεια και Ελεγκτικό Συνέδριο στη σύγχρονη δημοκρατία. Στον τόμο: Το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι σχέσεις του με τη Βουλή, την Κυβέρνηση και την Κοινωνία*. Έκδ. Εθνικού Τυπογραφείου, Αθήνα 2000.